



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/38 van 11 mei 2021

over

tekst	voorontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019, wat betreft de registratie van bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties in de Leer- en Ervaringsbewijzendatabank
roepnaam	(BVR registratie kwalificatiebewijzen in LED)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 7 mei 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad Van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van 10 mei 2021 van mevrouw Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, ontvangen door de VTC op 10 mei 2021;

Brengt op 11 mei 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Werk (hierna "de aanvrager") verzocht bij brief van 10 mei 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een voorontwerp van besluit *tot wijziging van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019, wat betreft de registratie van bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties in de Leer- en Ervaringsbewijzendatabank* (hierna "het Ontwerp").

2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. Het decreet van 26 april 2019 betreffende het gemeenschappelijk kwaliteitskader beoogt de garantie te bieden dat een beroepskwalificerend traject kwaliteitsvol is en dat personen die het beroepskwalificerend traject succesvol doorlopen hebben effectief de competenties uit de beroepskwalificatie verworven hebben. Het biedt lerenden, werknemers en werkzoekenden de garantie dat de competenties verworven tijdens de opleiding sterk aansluiten bij wat de arbeidsmarkt vraagt en dat de competenties op een kwaliteitsvolle manier zijn bijgebracht en/of geëvalueerd.
4. Wanneer een beroepskwalificerend traject met succes afgerond wordt, wordt een kwalificatiebewijs uitgereikt. Dit kan een bewijs van beroepskwalificatie, een bewijs van deelkwalificatie of een bewijs van competenties zijn.
5. Via het gemeenschappelijk kwaliteitskader kunnen erkende organisaties, de opleidingsverstrekkers, sinds september 2019 ook de vernoemde kwalificatiebewijzen uitreiken.
6. De Leer- en Ervaringsbewijzendatabank (LED), die beheerd wordt door het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen, centraliseert diverse behaalde kwalificatiebewijzen, bijvoorbeeld diploma's, certificaten, getuigschriften, ervaringsbewijzen en eigen verklaringen opgegeven bij VDAB, in één centrale databank.
7. "In lijn met de doelstelling van de LED" wil de adviesvrager de vermelde kwalificatiebewijzen na een beroepskwalificerend traject laten opnemen in de LED.
8. Als motivering wordt in de nota aan de Vlaamse Regering gesteld dat het opnemen van de kwalificatiebewijzen in de LED een win-winsituatie is voor zowel werknemer, werkgever als de overheid: "de LED geeft duidelijkheid over de echtheid van kwalificatiebewijzen en maakt de gegevens vlot toegankelijk voor iedereen".

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

9. Het Ontwerp wijzigt artikel 31 van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019¹. Door die bepaling wordt de gegevensverwerking geregeld voor wat de organisaties, betreft: het doel van de verwerking, de categorieën persoonsgegevens, de verwerkingsverantwoordelijke (de opleidingsverstrekker) en de bewaartermijn voor deze verwerking.
10. Over het ontwerp van het kwaliteitstoezichtbesluit bracht de VTC advies VTC/A/W/2019/02² uit. Conform met een opmerking in dat advies werd de doelstelling monitoring niet meer opgenomen in het goedgekeurde besluit.
11. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld, de personen zijn die een kwalificatiebewijs hebben behaald en dat het de volgende persoonsgegevens betreft (artikel 31; eerste lid van het Kwaliteitstoezichtbesluit):
 - de voor- en achternaam en het rijksregisternummer van de lerende;
 - de beroepskwalificatie die is beoordeeld;
 - het resultaat van de beoordeling;
 - een overzicht van de bewezen competenties;

¹ <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1032153¶m=informatie&ref=search&AVIDS=>

² https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC_A_W_2019_02_advies.pdf

- de beslissing om een bewijs van beroepskwalificatie, bewijs van deelkwalificatie of bewijs van competenties uit te reiken;
 - de datum van de beoordeling
12. Het gaat dus om de verwerking van persoonsgegevens en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

13. De wettelijke basis van het Ontwerp is artikel 5, §3, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties:

“De Vlaamse Regering bepaalt het model van de bewijzen, vermeld in het eerste lid, en de verdere modaliteiten voor de uitreiking ervan.”

14. Het decreet bevat geen bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens.
15. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG en dat de in randnummer 17 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden³.
16. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁴
17. De VTC onderlijnt in het bijzonder artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet- voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c)⁵ of punt e)⁶ van de AVG omkadert, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:
- het doel van de verwerking;
 - de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)⁷;
 - de betrokkenen;
 - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁸;

³ Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen.

⁴ Zie DEGRAVE, E., *“L’*é*-gouvernement et la protection de la vie privée – *L*égalité, transparence et contrôle”*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m. : EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26), Arrest nr. 2/2021 van 14 januari 2021, overw. B.22.1. e.v. Zie ook SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

⁵ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

⁶ “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

⁷ Zie artikel 5.1.c), AVG.

⁸ Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁹.
18. De VTC constateert dat in de tekst van het Ontwerp volgende elementen zijn opgenomen:
- wat het doeleinde is van de vooropgestelde verwerkingen;
 - wie verwerkingsverantwoordelijke is;
 - de bewaartermijnen;
 - de categorieën van gegevens;
 - aan wie de gegevens worden verstrekt (zie echter infra).
19. Enkel het aspect betrokkenen komt slechts impliciet aan bod en zou moeten verduidelijkt worden.
20. Er moet evenwel op gelet worden dat in een uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen, wat nu nog niet het geval is. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over delegatie door de wetgever¹⁰.

3. Doelbinding

21. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).
22. Het volgende doeleinde wordt in het Ontwerp vermeld (nieuw artikel 31/1, derde lid):
- de registratie van de bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties.
23. De VTC is van oordeel dat het doeleinde, alhoewel niet uitdrukkelijk wordt gesteld waarom er geregistreerd moet worden, voldoende welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is, aangezien het nut van registratie van diploma's en kwalificatiebewijzen evident is.

4. Verantwoordelijkheid

24. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
25. Dit Ontwerp heeft de bedoeling om de verwerking door het departement Werk en Sociale Economie te regelen. Het departement wordt daarvoor aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke in het vijfde lid van artikel 31/1. De registratie is een taak van het departement WSE.
26. Hierbij lijkt het de VTC aangewezen om te verduidelijken dat volgens haar de verwerking door AHOVOKS als beheerder van de LED, een verwerking is in het kader van een specifieke taak van AHOVOKS en niet louter op basis van een verwerkersrelatie. De adviesvrager lijkt hier ook van uit te gaan, maar geeft geen uitleg.
27. De verantwoordelijken voor de verwerking moeten nagaan of het uitvoeren van **gegevensbeschermingseffectenbeoordelingen** (GEB - artikel 35 AVG)¹¹ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk zijn.

⁹ Als er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

¹⁰ bv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v.

¹¹ Voor richtlijnen over, zie:

5. Minimale gegevensverwerking

28. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
29. De VTC stelt vast dat wat de voorliggende regeling betreft, de **categorieën van gegevens** voldoende zijn aangeduid door te verwijzen naar de opsomming in het bestaande artikel 31, eerste lid. De VTC is van oordeel dat deze categorieën van gegevens beantwoorden aan artikel 5.1, c), AVG voor wat de voorliggende verwerking door het departement betreft.
30. In het Ontwerp wordt in het tweede lid van artikel 31/1 specifiek de **mededeling** geregeld van de vermelde gegevens, namelijk door de opleidingsverstrekkers aan het departement en door het departement aan de LED (zie hiervoor).
31. Voor zover de opleidingsverstrekkers kunnen beschouwd worden als Vlaamse instanties, zoals bedoeld in artikel 2, 10° van het e-govdecreet, zal daarbij rekening moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden.
32. Voor de mededeling door het departement aan de LED geldt artikel 8 ook. De VTC verwijst hierbij naar de diverse machtigingen die verleend werden voor de mededeling van persoonsgegevens door diverse bestuursinstanties aan de beheerder van de LED¹².
33. De **ontvangers** van de persoonsgegevens worden onvoldoende aangeduid. Door een besluit van de Vlaamse Regering en eventueel na delegatie door de minister, kunnen de diensten van het departement die toegang zullen hebben tot deze gegevens nauwkeuriger worden aangeduid (niet de naam van de dienst, maar de aanduiding van de bevoegdheden is vereist).
34. Krachtens artikel 5.1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
35. Wat de **bewaartermijn** van de gegevens bij het departement betreft, die wordt in het laatste lid van artikel 31/1 bepaald als "gedurende het leven van de lerende". Er wordt geen motivering gegeven voor deze bewaartermijn. De VTC verwijst naar de machtiging VTC/2011/05 waarin deze termijn als volgt werd verantwoord: "*Deze bewaartermijn is noodzakelijk omdat ook na de beroepsloopbaan de betrokkene nog cursussen kan volgen in het volwassenenonderwijs en na pensionering de betrokkene opnieuw in dienst kan treden.*" De VTC neemt aan dat dit ook voor de hier bedoelde bewijzen geldt. Als dat niet zo zou zijn, dan moet de bewaartermijn ingekort worden. Die motivering moet uitdrukkelijk worden vermeld tenminste in de Nota aan de Vlaamse Regering.

6. Juistheid

36. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).

- <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

¹² https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/machtigingen-en-adviezen?search_api_views_fulltext=ervaringsbewijzen

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

37. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
38. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 37, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun gegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten. Dit geldt in het bijzonder m.b.t. het registreren in de LED.
39. Dit kan eventueel ook gerealiseerd worden door delegatie te geven aan de bevoegde minister.

8. Beveiligingsmaatregelen

40. De VTC herhaalt wat ze gesteld heeft in haar advies VTC/A/2017/01¹³ bij de erkenning van de LED als authentieke gegevensbron: het gaat om persoonsgegevens (met inbegrip van het rijksregisternummer) die vertrouwelijk moeten behandeld worden. Bovendien zijn opleidings- diploma- en getuigschriftgegevens heel belangrijk voor onder meer werk, verloning en maatschappelijke positie van de betrokkenen. Op basis van opleidings- en diplomagegevens kan er ook profilering gebeuren met het risico van discriminatie en dus een risico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.
41. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
42. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹⁴ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁵ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁶ en een logging van de toegangen zodat de functionaris voor gegevensbescherming en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹⁷.
43. Een essentieel element van de voorliggende regeling betreft de registratie van de persoonsgegevens door het departement in de leer- en ervaringsbewijzendatabank (LED) die beheerd wordt door een andere bestuursinstantie (AHOVOKS) (artikel 31/1, derde lid). De motivering hiervan in de nota aan de Vlaamse Regering klinkt als volgt:

“We voorzien in voorliggend besluit de nodige machtiging om het Departement Werk en Sociale Economie te benoemen als verwerkingsverantwoordelijke en haar de taak toe te vertrouwen de gegevens in het kader van de door haar erkende beroepskwalificerende trajecten in de LED te registreren. De uitwisselingen van gegevens met de LED vindt plaats met tussenkomst van de Vlaamse dienstenintegrator.”

¹³ http://vtc.corve.be/docs/adviezen/VTC_Advies_2017_01.pdf

¹⁴ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

¹⁵ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

¹⁶ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

¹⁷ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

44. Alhoewel AHOVOKS verwerkingsverantwoordelijke is voor de LED, is het departement WSE verwerkingsverantwoordelijke voor het verzamelen van de persoonsgegevens die door de organisaties aan haar worden meegedeeld en voor het registreren ervan in de LED. Daarom is het departement ook verplicht om na te gaan of de ontvanger van de persoonsgegevens, AHOVOKS voldoet aan de veiligheidsvereisten wat de LED betreft alvorens ze de persoonsgegevens doorgeeft. Deze controle kan gebeuren bij het opstellen van het in artikel 8 e-govdecreet bedoelde protocol.
45. Daarbij moet het departement rekening houden met de problematiek van de *hosting* van de LED. Volgens de laatste update die de VTC in april 2021 heeft gekregen, wordt de LED nog altijd gehost door een niet-Europese firma, met name Amazon Web Services (zonder sluitende maatregelen).
46. De VTC verwijst naar haar adviezen en aanbevelingen over niet Europese verwerkers¹⁸ en in het bijzonder advies VTC/A/2020/05¹⁹ dat aan alle leidinggevenden van de diensten van de Vlaamse overheid werd bezorgd. De overdracht van een nieuwe categorie van kwalificatiebewijzen zonder dat aan de opmerkingen van de VTC tegemoetgekomen werd, is strijdig met de AVG en dus niet aanvaardbaar.

III. BESLUIT

47. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:
- alle essentiële elementen van alle geplande gegevensverwerkingen verder uitwerken en een minimale decretale basis geven;
 - de transparantiemaatregelen uitwerken;
 - de inwerkingtreding van dit besluit pas laten ingaan nadat aangetoond werd dat de LED voldoet aan de veiligheidsvereisten inzake de hosting van de persoonsgegevens of de mededeling van de persoonsgegevens zolang te verbieden.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2021-06-08 21:17:42 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed



¹⁸ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

¹⁹ https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_2020_05_advies.pdf?timestamp=1601969042